

Totgesagte leben länger

Michael Meier

2020-02-07T15:40:23

Das Staatsorganisationsrecht der Länder führt in der Regel ein Schattendasein und steht nur selten im Rampenlicht der öffentlichen Wahrnehmung. Ausnahmen bilden unter anderem Landtagswahlen mit unklaren Mehrheitsverhältnissen und dementsprechend komplizierter Regierungsbildung. Sowohl [vor der Thüringer Landtagswahl 2014](#) als auch [vor der Wahl im vergangenen Jahr](#) haben die absehbar prekären Mehrheitsverhältnisse und die hieraus folgenden juristische Fallstricke die Praxis und Staatsrechtswissenschaft beschäftigt. Auch die unerwartete Wahl des FDP-Politikers *Thomas Kemmerich* zum Ministerpräsidenten des Freistaats Thüringen wirft nicht nur politische, sondern auch (staats-)rechtliche Folgefragen auf. Eine davon betrifft das Schicksal der Minister des bisherigen rot-rot-grünen Kabinetts. Den Medien ließ sich einen Tag nach *Kemmerichs* Wahl weitgehend [unisono die Meldung](#) entnehmen, die bisherigen Minister seien mit der Neuwahl des neuen Ministerpräsidenten nicht weiter geschäftsführend im Amt. Bei genauerer Betrachtung ist diese Folge allerdings keinesfalls selbstverständlich.

Die geschäftsführende Landesregierung

Die Thüringer Verfassung (ThürV) regelt das Schicksal der Mitglieder ihrer Staatsregierung in Art. 75 Abs. 2: *„Das Amt der Mitglieder der Landesregierung endet mit dem Zusammentritt eines neuen Landtags, dem Rücktritt der Landesregierung oder nachdem der Landtag einen Vertrauensantrag des Ministerpräsidenten abgelehnt hat. Das Amt eines Ministers endet auch mit dem Rücktritt oder jeder anderen Erledigung des Amtes des Ministerpräsidenten.“* Wie auch das Grundgesetz (Art. 69 Abs. 3 GG) und im Wesentlichen die übrigen Landesverfassungen sieht aber die Thüringer Verfassung eine Fortführung der Geschäfte durch den bisherigen Ministerpräsidenten und gegebenenfalls die bisherigen Minister vor. Der insofern einschlägige Art. 75 Abs. 3 ThürV bestimmt: *„Der Ministerpräsident und auf sein Ersuchen die Minister sind verpflichtet, die Geschäfte bis zum Amtsantritt ihrer Nachfolger fortzuführen.“*

Das Institut der geschäftsführenden Regierung soll eine regierungslose Zeit im Interregnum zwischen Beendigung der früheren und Amtsantritt der neuen Regierung verhindern. Es liegt dabei unweigerlich in einem Spannungsfeld zum sogenannten Periodizitätsgrundsatz: Denn grundsätzlich kann die Wahl des Ministerpräsidenten durch den Landtag nur so lange als Legitimationsgrundlage für die Regierung dienen, bis die Legislaturperiode endet. Die Bedeutung der Funktionsfähigkeit der Regierung rechtfertigt es aber dennoch, dass die *bisherige* Regierung geschäftsführend im Amt bleibt.

Chronologie der Ereignisse in Erfurt

Diesen Pfad schlug auch die Regierung *Ramelow* ein: Nach der Thüringer Landtagswahl vom 27.10.2019 trat der Landtag am 26.11.2019 erstmals zusammen, so dass gemäß Art. 75 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 ThürV die Amtszeit der Regierung endete. Am gleichen Tag ersuchte *Ramelow* seine Ministerinnen und Minister, ihre Amtsgeschäfte „[bis zum Beginn des Amtsverhältnisses ihrer Nachfolger fortzuführen](#)“. Diese Fortführung scheint nach dem Verständnis der meisten Beteiligten mit der überraschenden Wahl von *Thomas Kemmerich* ein Ende gefunden zu haben. Nach Aussage eines Sprechers der FDP-Fraktion habe es demnach „[ein Schreiben von Herrn Kemmerich an die Staatssekretäre \[gegeben\], die Geschäfte bis auf Weiteres weiter zu führen](#)“.

Auch die Minister [räumen bereits ihre Büros](#) und die Ministerien gehen dazu über, die bisherigen Ressortchefs [von ihren Webauftritten zu entfernen](#). Telefonische Rückfragen bei mehreren Landesministerien ergaben, dass wohl eine förmliche Entlassung oder ein Widerruf des Geschäftsführungersuchens von *Ramelow* nicht erfolgt sei, man aber trotzdem von einer Beendigung der Geschäftsführung ausgehe.

Totgesagte leben länger...

Dabei ist dieser Schluss keinesfalls zwingend. Im Gegenteil legt der Normbefund eher ein anderes Ergebnis nahe: Art. 75 Abs. 3 ThürV spricht nämlich explizit von einer Fortführung der Amtsgeschäfte „*bis zum Amtsantritt*“ der Nachfolger der Regierungsmitglieder und nicht etwa nur bis zur Neuwahl eines Ministerpräsidenten. Auch Art. 75 Abs. 2 Satz 2 ThürV lässt sich nur scheinbar für eine automatische Beendigung der geschäftsführenden Tätigkeit fruchtbar machen: Zwar endet hiernach das Amt eines Ministers bei „*jeder anderen Erledigung des Amtes des Ministerpräsidenten*“. Alle der in Art. 75 Abs. 2 Satz 1 und 2 ThürV genannten Varianten betreffen aber ausweislich des Wortlauts und der systematischen Stellung neben Abs. 3 nur die Beendigung der „regulären“ Amtszeit der Minister, die aber ohnehin bereits mit Zusammentritt des Landtages am 26.11.2019 endete. Über die Beendigung der Geschäftsführung trifft Art. 75 Abs. 2 ThürV hingegen keine Aussage. Insofern bleibt es allein bei der Regelung des Abs. 3, wonach die Geschäftsführung grundsätzlich erst mit Amtsantritt ihrer Nachfolger endet.

Allenfalls könnte also eine analoge Anwendung des Art. 75 Abs. 2 ThürV auf die geschäftsführenden Minister zur automatischen Erledigung ihrer Stellung mit Wahl eines neuen Ministerpräsidenten führen. Dafür ließe sich vordergründig der in Art. 75 Abs. 2 ThürV angelegte Akzessorietätsgrundsatz ins Feld führen, nach dem die Amtszeit der Minister grundsätzlich an diejenige des Ministerpräsidenten gekoppelt ist. In der Tat stellt dieses sowohl im Grundgesetz als auch in den meisten Landesverfassungen niedergelegte Prinzip eine bewusste Abkehr von der Einzelverantwortlichkeit jedes einzelnen Ministers gegenüber dem Parlament dar, wie sie noch in der Weimarer Republik anzutreffen war (vgl. Art. 54 der Weimarer Reichsverfassung).

Eine solche Betrachtung verkennt aber zwei Dinge: Zum einen begrenzt Art. 75 Abs. 2 ThürV die Verquickung der Amtszeit der Minister mit derjenigen des Ministerpräsidenten auf die „ordentliche“ Amtszeit. Vor allem aber stünde eine solche Ausdehnung des Akzessorietätsgrundsatzes auf die geschäftsführende Regierung im Widerspruch zu deren maßgeblichem Zweck, die Handlungsfähigkeit der Regierung kontinuierlich abzusichern. Weil nämlich als geschäftsführende Minister nur die *bisherigen* Amtsinhaber in Betracht kommen (sogenannter Versteinerungsgrundsatz), bestünde andernfalls keine Möglichkeit, zwischen Wahl eines neuen Ministerpräsidenten und Amtsantritt der neuen Ministerriege geschäftsführende Minister zu bestellen.

Zur Parallelregelung des Art. 69 Abs. 3 GG führt *Wolf-Rüdiger Schenke* dementsprechend im Bonner Kommentar aus: „*Die Beendigung des Amtes des geschäftsführenden Bundeskanzlers führt allein noch nicht zur Beendigung des Amtes des geschäftsführenden Bundesministers. [...] [Der] Akzessorietätsgrundsatz findet auf die geschäftsführende Bundesregierung keine Anwendung*“ (Rn. 81 der Kommentierung). Im Übrigen lässt sich der Kommentarliteratur zur Thüringer Verfassung für diesen speziellen Sonderfall soweit ersichtlich – entgegen teilweise anderslautender Interpretation [in der Presse](#) – keine Aussage entnehmen.

Folgerichtige, wenn auch pikante Konsequenz: Neben dem gewählten Ministerpräsidenten *Kemmerich* sind die rot-rot-grünen Minister der Regierung *Ramelow* weiterhin geschäftsführend im Amt.

Auswege aus der Bredouille

Muss Ministerpräsident *Kemmerich* also bis auf Weiteres mit einem rot-rot-grünen Kabinett leben? Dem kann er auf zwei Arten entgehen. Eine Option wäre es, gemäß Art. 70 Abs. 4 Satz 1 ThürV neue Minister ins Amt zu befördern und damit den „Amtsantritt der Nachfolger“ gemäß Art. 75 Abs. 3 ThürV herbeizuführen. Aber auch Art. 75 Abs. 3 ThürV selbst bietet einen Ausweg: Hiernach ist die Fortführung der Ministerämter nämlich von einem entsprechenden „Ersuchen“ des Ministerpräsidenten abhängig. Zwar ist das Geschäftsführungersuchen selbst ein einmaliger Akt zu Beginn der geschäftsführenden Tätigkeit. In der Formulierung des Abs. 3 kommt aber zum Ausdruck, dass der Ministerpräsident nicht „auf Gedeih und Verderb“ an seine Minister gekettet ist, sondern sich – wie auch während der „regulären“ Amtszeit – einzelner Minister entledigen kann.

Aus diesem Grund kommt neben der Ernennung neuer Minister auch ein Widerruf des seinerzeit von *Bodo Ramelow* ausgesprochenen Ersuchens in Betracht. Damit könnte *Kemmerich* seinen ursprünglichen Wunsch Realität werden lassen, die Leitung der Ministerien den jeweiligen Staatssekretären zu überantworten. Ein gesondertes Ersuchen an die Staatssekretäre, wie offenbar zwischenzeitlich von *Kemmerich* formuliert, bedarf es dafür nicht: Gemäß [§ 27 Abs. 1 Nr. 1](#) des Thüringer Beamtengesetzes (ThürBG) könnte er die Staatssekretäre zwar in den einstweiligen Ruhestand versetzen, ein automatisches Ausscheiden mit Wahl eines neuen Ministerpräsidenten sieht das ThürBG aber gerade nicht vor.

Ausblick

Thomas Kemmerich hat schon am Tag nach seiner Wahl die Rolle rückwärts vollzogen, seinen [Rücktritt angekündigt und Neuwahlen in Aussicht gestellt](#). Außerdem hat der frisch gebackene Ministerpräsident erklärt, seine FDP-Fraktion habe „beschlossen, die Auflösung des Thüringer Landtages zu beantragen“. Schon für diesen Antrag wird er sich aber Verbündete außerhalb seiner Fraktion suchen müssen. Denn gemäß Art. 50 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ThürV erfordert ein solches Begehren die Unterstützung eines Drittels der Mitglieder des Landtages. Dem entspricht nunmehr auch [eine aktuelle Presseerklärung](#) der Landes-FDP. Allerdings ist inzwischen, insbesondere nach den [abschlägigen Äußerungen aus der Landes-CDU](#), mehr als fraglich, ob die für die Selbstauflösung des Landtags erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit überhaupt zustande kommen wird. Andernfalls will *Kemmerich* nach eigenem Bekunden Neuwahlen über die in Art 74 ThürV verankerte und in Art. 50 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ThürV erwähnte Vertrauensfrage erwirken.

In der CDU scheinen sich hingegen inzwischen die [Stimmen zu mehren](#), die Neuwahlen verhindern und *Bodo Ramelow* doch noch ins Amt verhelfen wollen. Hierfür gäbe es drei Szenarien: Den Rücktritt *Kemmerichs* bzw. eine erfolglose Vertrauensfrage (Art. 74, 50 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ThürV) des aktuellen Regierungschefs mit anschließender Wahl *Ramelows* oder ein konstruktives Misstrauensvotum (Art. 73 ThürV). Allerdings: Zumindest beim konstruktiven Misstrauensvotum ist eine absolute Mehrheit erforderlich. Hier müssten also CDU-Abgeordnete aktiv für *Ramelow* stimmen, um ihm ins Amt zu verhelfen. Für die Neuwahl des Regierungschefs nach erfolgloser Vertrauensfrage und Rücktritt enthält die Verfassung keine expliziten Regelungen zum Wahlgang. Jedenfalls nach einem Rücktritt *Kemmerichs* dürfte die allgemeine Regelung in Art. 70 Abs. 3 ThürV zum Tragen kommen. Damit könnte *Ramelow* in einem dritten Wahlgang mit relativer Mehrheit gewählt werden (Art. 70 Abs. 3 Satz 3 ThürV). Unwägbarkeiten gibt es hingegen nach erfolgloser Vertrauensfrage: [Matthias Friehe argumentiert](#) hier mit dem Ziel stabiler Mehrheitsverhältnisse und hält auch insofern, wie beim konstruktiven Misstrauensvotum, eine absolute Mehrheit für erforderlich. Das hat einiges für sich. Denn andernfalls bliebe die grundsätzlich vorgesehene „Auflösungsautomatik“ nach der Vertrauensfrage praktisch ohne Anwendungsbereich: Eine relative Mehrheit für irgendeinen Kandidaten dürfte nämlich auch nach erfolgloser Vertrauensfrage letztlich immer zustande kommen.

Festzuhalten bleibt also: Nur wenn *Kemmerich* freiwillig zurücktritt, kann die CDU *Ramelow* mit bloßen Enthaltungen den Weg zurück in die Staatskanzlei ebnen.

Sollte es anders kommen und *Ramelow* nicht durch den aktuellen Landtag wiedergewählt werden, dürfte *Kemmerich* sein Amt im Übrigen noch eine Weile erhalten bleiben. Denn auch für ihn greift nach einem Rücktritt oder anderweitiger Beendigung des Amtes die in Art. 75 Abs. 3 ThürV vorgesehene Verpflichtung, bis zur Wahl eines Nachfolgers geschäftsführend im Amt zu bleiben. Bis zur Neuwahl könnten nach Auflösung oder erfolgloser Vertrauensfrage gemäß Art. 50 Abs. 2 Satz 3 ThürV immerhin noch bis zu 70 Tage vergehen. Zu allem Überflus könnte sich auch ein allzu schneller Rücktritt als Bumerang erweisen: Die Vertrauensfrage

kann *Kemmerich* nämlich nach verbreiteter Meinung als bloß geschäftsführender Ministerpräsident nicht mehr stellen. Auch die Ernennung neuer Minister wäre ihm dann im Umkehrschluss zu Art. 75 Abs. 3 ThürV verbaut.

Nicht ohne Ironie ist zuletzt die Konstellation um das Budget einer möglicherweise fortdauernden Regierung *Kemmerich*: Denn noch 2019 hatte die damalige rot-rot-grüne Landtagsmehrheit – wohl in Vorahnung einer möglicherweise drohenden Minderheitsregierung – vor der Wahl einen Haushalt beschlossen, der auch über die Legislaturperiode des 7. Thüringer Landtags hinaus Geltung beansprucht. Das Vorgehen war seinerzeit [verfassungsrechtlich hoch umstritten](#) und wurde auch von den damaligen Oppositionsparteien [heftig attackiert](#). Ob *Kemmerich* nun unter umgekehrten Vorzeichen diese Mittel dankbar annehmen wird, bleibt abzuwarten.

„Lieber nicht regieren...“

Noch im November 2017 hat *Christian Lindner* sein inzwischen berühmtes Bonmot „*Lieber nicht regieren, als schlecht regieren*“ geprägt. Die unerwartete Wahl des FDP-Politiker *Thomas Kemmerich* zum Ministerpräsidenten von Thüringen hat sowohl politisch wie auch verfassungsrechtlich viele offene Fragen hinterlassen. Nicht nur in der FDP dürfte sich inzwischen mancher wünschen, dass *Kemmerich* sich die Maxime seines Parteivorsitzenden frühzeitig zu Herzen genommen hätte. Ob es ihm ein Trost ist, dass er als Ministerpräsident nach wie vor auf die Unterstützung einer Riege von rot-rot-grünen geschäftsführenden Ministern zurückgreifen kann, darf in jedem Fall bezweifelt werden.

